

**шифр: «Партиципаторний бюджет»**

**спеціальність: «Право»**

**спеціалізація: «Державне будівництво;  
муніципальне право»**

**ПАРТИЦИПАТОРНИЙ БЮДЖЕТ МІСЦЕВИХ ГРОМАД:  
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ  
РЕАЛІЗАЦІЇ**

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД .....</b>	<b>4</b>
<b>2. НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУ .....</b>	<b>9</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>22</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....</b>	<b>24</b>
<b>АНОТАЦІЯ.....</b>	<b>29</b>

## ВСТУП

В умовах трансформаційних змін державотворчих процесів в Україні, виникають нові можливості для проведення системного реформування місцевого самоврядування, розвитку громадянського суспільства, у тому числі здійсненні прямої демократії. З іншого боку, оскільки наша держава прагне досягти рівня європейських стандартів виникає необхідність у адаптації місцевого самоврядування до європейських традицій демократичного управління.

Постійний розвиток інституту місцевого самоврядування, запровадження принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації зумовлює необхідність вдосконалення законодавства та проведення реформ, спрямованих на активізацію місцевих ініціатив. Одним із дієвих інструментів активізації місцевих громад є партиципаторний бюджет, практика впровадження якого в Україні лише набирає обертів та потребує аналізу, а за успішної реалізації - підтримки.

Основною ідеєю партиципаторного бюджету або «бюджету участі» є залучення до обговорення та вирішення проблем на місцевому рівні жителів міста, та, особливо, тих осіб, які зазвичай воліють з владою не контактувати. Якщо ця мета буде досягнута, то значна кількість рішень щодо використання місцевого бюджету буде прийматися не лише чиновниками, а й звичайними пересічними громадянами.

Значна кількість провідних науковців, зокрема вітчизняних та зарубіжних, у своїх працях розглядають проблематику організаційного забезпечення діяльності самоврядних структур, однак питання запровадження партиципаторного бюджетування в Україні залишається актуальним. Зазначена наукова робота є спробою привернути увагу до цього питання.

## **1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Сьогодні українське суспільство вже має достатнє переконання, що без розвинутої системи місцевого самоврядування, без можливості громади самостійно вирішувати економічні, фінансові, культурні та інші питання проголошені реформи залишаться суперечливими та незавершеними. Реалізуючи засади прямої демократії у формі партиципаторного бюджетування, громада має можливості реально впливати на розподіл місцевого фінансування. Слово «партиципаторний» прийшло до нас з англійської мови і в перекладі «participate» означає «брати участь». Реалізуючи партиципаторні підходи, громада стає активним суб'єктом регулювання суспільних відносин.

Найчастіше партиципаторний бюджет створюється через використання таких знарядь, як визначення пріоритетів щодо муніципальних видатків самими членами спільноти, вибір бюджетних делегатів – репрезентантів місцевих спільнот, технічна підтримка з боку муніципальних радників, місцеві та регіональні збори з метою обговорення та голосування пріоритетних видатків, а потім втілення ідей, що мають безпосередній вплив на якість життя мешканців.

В одному із британських видань «Participatory budgeting values, principles and standarts» записано: «Успішне запровадження і реалізація партиципаторного бюджету дозволяють об'єднати та зміцнити громаду, підвищують демократичну участь громадян, а також позитивно впливають на якість публічних послуг на місцевому рівні» [6].

Партиципаторний бюджет – демократичний процес обговорення та прийняття рішень, в якому кожний громадянин територіальної громади вирішує, в який спосіб витратити частину муніципального бюджету. Залучення мешканців до процесу ухвалення рішень з розподілу бюджетних коштів на реалізацію їх власних проектів – один з найчіткіших прикладів використання норм прямої демократії.

Вперше повний процес творення парципаторного бюджету відбувся у місті Порту-Алегрі (Бразилія) 1989 року [1]. Мова йде про щорічний процес дискусії та ухвалення рішень, у якому тисячі мешканців міста вирішують, як витратити частину міського бюджету. На даний момент, влада міста розподіляє на місцеві ініціативи вже понад 20% від міського бюджету[20]. У цьому процесі громадяни (колективно чи одноосібно) мають можливість проявити ініціативу щодо важливого для них проекту, а згодом проголосувати за ініціативи, що вони підтримують. Проекти переможці отримують бюджетне фінансування.

В Європі ця практика набула популярності на початку ХХІ ст. Першопрохідцями стали Німеччина та Іспанія. Активно запроваджується практика парципаторного бюджетування у Республіці Польща, де цей процес також називають «бюджет участі» [29]. Парципаторне бюджетування в Польщі проходило у різних містах (Домброва, Гурніча, Люблін, Лодзь, Краків, Сопот, Варшава) а також декількох селищ, в яких завдяки підтримці Фонду ім. С. Баторія і асоціації «школа лідерів», відбувалась реалізація завдання «Селищний бюджет» в рамках акції «Твій Голос, Твій Вибір» [29].

Дослідження, а також практика міст, які використовують цю форму прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), вказують, що вона своїм наслідком має рівніший поділ публічних ресурсів, вищу якість життя, більше задоволення з публічних послуг, більшу прозорість і вірогідність органів державної влади, активнішу участь громадян (особливо соціальних маргіналів) у громадському житті.

Науковці (зокрема Ребекка Аберс, Джанпаоло Байоккі і Леонардо Авріцер) досліджували вплив парципаторного бюджету на урядове асигнування грошей і розподіл ресурсів. Вони зафіксували тенденцію до асигнування більшої кількості грошей в напередодні найменше фінансовані дільниці міста. Проте більшість пропозицій спиралася на урядові дані і їх важко однозначно верифікувати [20].

Критики цієї форми демократії вказують, що не існує законодавства, яке зобов'язувало уряди й органи самоврядування дослухатися до волі мешканців.

Зазначається, що найчастіше учасниками місцевих зібрань є найбідніші мешканці та члени бразильської Робітничої партії та союзних їй організацій. Трапляється так, що влада хоч і погоджується з постановами делегатів, але потім не застосовує їх на практиці, що також може ставити під сумнів результати досліджень на тему успіхів в імплементації нової форми участі громадян у громадському житті. Починючи з 2005 р., лівоцентристська влада міста Порту-Алегрі намагалася обмежити участь пересічних мешканців у процесі ухвалення рішень через централізацію управління, що веде до конфліктів по лінії «органи самоврядування – форуми делегатів» [2]. Не дивлячись на критику цієї форми прямої демократії, остання набуває все більшої популярності.

Від часу виникнення в Південній Америці, парципаторний бюджет поширився на сотні міст світу – число місцевих спільнот, що користуються ним, перевищило 200. У деяких містах парципаторний бюджет був запроваджений у школах, університетах і громадському будівництві. Механізми застосування парципаторного бюджету, пристосовані до місцевого контексту, різняться між собою, різняться також частки муніципальних бюджетів, відданих у розпорядження мешканців.

У Європі проект підхопили деякі муніципалітети Франції, Італії, Німеччині, Іспанії та Великобританії, зокрема, дільниці Берліна (Кройцберг /*Kreuzberg*) і Лондона (Ледівелл /*Ladywell*). У Польщі від 2013 року інструмент партиципаторного бюджету використовується у Кракові. Також партиципаторний бюджет є дуже популярним способом передання влади мешканцям у містах Канади.

В Швейцарії вже відбулася передача громадянам права приймати рішення стосовно державних витрат. Якщо вони вирішують, що витрати непотрібні або надмірні, вони голосують проти. Наприклад, в м. Цюріх проводиться обов'язковий фінансовий референдум щодо єдиноразових витрат під конкретну потребу понад 20 000 000 франків або щорічні витрати під конкретні потреби у розмірі понад 1 мільйон швейцарських франків на рік (22 вересня 2013 року за

результатами голосування громади було відхилено кредит у 216 млн. франків на будівництво стадіону – за 49,2%, проти 50,8%). Дана практика стала б дуже корисною для нашої держави [28].

Нині, партиципаторний бюджет являє собою механізм, який передбачає найвищий рівень участі громадян – це інструмент, який дозволяє громадянам фактично брати участь в прийнятті рішень стосовно призначення частини коштів з місцевого бюджету. Його реалізація може відбуватись на різних адміністративних рівнях: починаючи з регіону загалом, містах, і завершуючи мікрорайонами або житловими масивами. Застосування такого бюджетування можливе також при опрацюванні бюджету окремої державної установи. Партиципаторний бюджет це не «сухий» інструмент управління спільнотою на рівні самоврядування. Це інструмент, який дозволяє застосовувати особливий підхід, якщо йдеться про мислення щодо функціонування місцевих громад, управління місцевими громадами та формування напрямків їх розвитку.

Процес партиципаторного бюджетування включає в себе цілу низку *принципів* та цінностей, завдяки яким відбувається справжнє спільне визначення мешканцями форми місцевої громади і які є виразом інноваційного та відкритого способу мислення розвитку територіальної громади. Реалізуючи принципи партиципаторного бюджетування, громада не лише отримує реальну перспективу для розвитку, а здобуває інструмент здійснення владних повноважень, який зобов'язує до реагування.

Нижче наведено ключові принципи та положення, без дотримання і реалізації яких неможливо, на нашу думку, говорити про партиципаторне бюджетування. Їх свідоме уникнення найчастіше призводить лише до поверхневих, так би мовити «фасадних» процесів, які ближче до плебісциту, ніж до дійсної спроби збільшення впливу мешканців на їх самоврядну спільноту [14]. До них належать:

#### **1. Результати процедури є обов'язковими до виконання:**

Для місцевих органів влади результати вибору проектів в рамках партиципаторного бюджетування повинні бути обов'язковими до виконання.

Без огляду на те, що згідно з діючим законодавством Польщі, підготовкою проекту бюджету займається орган виконавчої влади, а остаточне прийняття бюджетної резолюції здійснює законодавчий орган, в підготовленому документі повинні бути враховані проекти, які було обрано мешканцями та форма яких є сумісною з тою, що становила предмет голосування [29].

## **2. Прозорість та відкритість процедури**

Зафіксовані правила і процедури, які супроводжуватимуть процес партиципаторного бюджетування повинні бути найбільш прозорими, вони повинні бути відомі мешканцям ще до початку процедури в цілому і не повинні змінюватись (в рамках річного циклу). Організатори процесу повинні подбати також про доступ всіх зацікавлених осіб до отримання інформації стосовно передумов та перебігу процесу.

## **3. Відкритий та інклюзивний процес**

Партиципаторний бюджет повинен базуватись на зрозумілих мешканцям процедурах, а його організатори мають надати можливість долучитись до процесу підтримки на різних його етапах. Слід подбати також про інформування якомога ширшої групи мешканців стосовно можливості участі в процесі.

## **4. Забезпечення простору для обговорення (дебатів) за участю мешканців**

Партиципаторне бюджетування не можна зводити лише до здійснення плебісцитного вибору між конкуруючими проектами. Вибір проектів для подальшої реалізації повинен бути ефектом попередньо проведеного обговорення і дебатів між мешканцями щодо потреб і пріоритетів їхньої місцевої громади.

## **5. Підтримка активності мешканців**

Процес партиципаторного бюджетування повинен базуватись на активності безпосередньо мешканців і створювати для них якомога більше можливостей і простору для взаємодії, зокрема, під час обговорення місцевих потреб, спільної роботи над розробкою і підготовкою проектів чи під час



розмов про пріоритети, якщо йдеться про витрати чи підтримку окремих пропозицій на етапі відбору проектів для подальшої реалізації.

#### **6. Стратегічне (довгострокове) мислення**

Рішення щодо реалізації партиципаторного бюджету повинно бути виваженим і базуватись на його сприйнятті як цільового регулярного механізму прийняття мешканцями спільних рішень стосовно подальшого розвитку даної місцевої громади. Застосування даного механізму повинно бути пов'язане зі стратегічним мисленням про збалансований (сталий) розвиток громади.

Запровадження цих принципів в національне правове поле дозволяє зробити перший аналіз та висновки. Але навіть попереднє знайомство із особливостями партиципаторного бюджетування дозволяє переконливо створеджувати, що цей процес є перспективним та вартим уваги.

## **2. НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУ**

Україна лише набуває практичні навички та знання щодо партиципаторного бюджетування. Навіть в законодавстві говориться тільки про «бюджет місцевого самоврядування», проте зовсім не про залучення громад до реалізації міських ініціатив. Все змінилось 2015 року, коли Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ приїхала в Чернігів, Черкаси та Полтаву з проектом «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади»[17]. Для мешканців міст така можливість – це певний тест на потенціал мобілізації громади у встановленні партнерських відносин з органами влади.

Влітку 2016-го в українських містах почалася реалізація системи «Громадський проект» — хмарного рішення для громадських бюджетів в місцевих органах влади. Станом на листопад 2017 року, платформу «Громадський проект» використовують понад 50 міст України. Всього в 2017-

му містяни додали в систему понад 3 200 проектів, 344 тис. українців взяли участь у голосуванні за них. Такі цифри - результат двох років роботи.

На сьогодні системою «Громадський проект» активно користуються такі міста як Київ, Дніпро, Львів, Тернопіль, Хмельницький, Суми, Кривий Ріг, Чернігів, Рівне, Житомир та ще чотири десятки інших міст, включно з невеликими населеними пунктами. П'ять міст проекту — в Донецькій області [26].

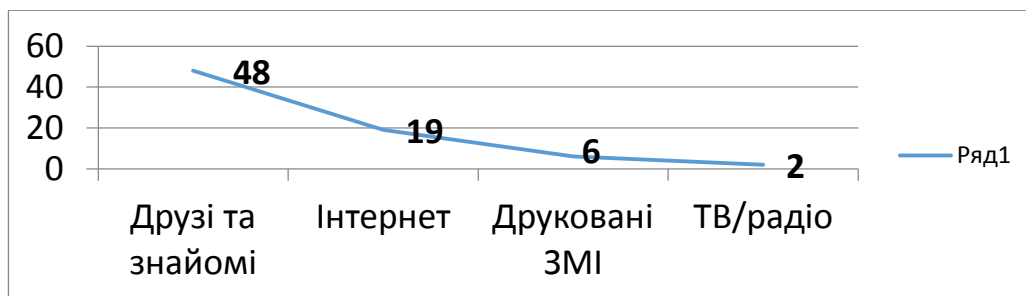
Позитивним прикладом реалізації партиципаторного бюджету став досвід м. Суми. В Сумах з 2017 року з метою підвищення рівня відкритості міської влади, впровадження інноваційних механізмів залучення громадськості до розподілу частини коштів міського бюджету м. Суми, вперше розпочав реалізацію громадський (партиципаторний) бюджет, який передбачав обсяг коштів громадського (партиципаторного) бюджету м. Суми на 2017 рік – 5000,0 тис. грн., 2018 рік – 6000,0 тис. грн., 2019 рік – 7000,0 тис. грн., 2020 рік – 8000,0 тис. гривень. З метою упорядкування порядку проведення проекту було підготовлено та затверджено 30 березня 2016 року за № 504-МР Положення про громадський (партиципаторний) бюджет м. Суми [23] (далі Положення), що визначило основні засади процесу взаємодії органів місцевого самоврядування міста Суми та громадян міста щодо впровадження інноваційних механізмів залучення громадськості до розподілу визначеної Сумською міською радою частини коштів міського бюджету. Відповідно до даного Положення громадський (партиципаторний) бюджет м. Суми – це частина міського бюджету міста Суми, обсяг якої визначений Сумською міською радою, а кошти громадського (партиципаторного) бюджету м. Суми спрямовуються на реалізацію кращих проектів розвитку міста, які надійшли до Сумської міської ради від мешканців територіальної громади міста Суми. Для реалізації проекту проводиться конкурс, подані проекти виносяться на голосування, в ході якого жителі міста (громадяни України віком від 16 років, які зареєстровані або проживають на території м. Суми, що підтверджується офіційними документами (довідкою про місце роботи, навчання, служби чи

іншими документами, що підтверджують факт проживання в місті) визначають проекти-переможці серед відібраних проектів шляхом заповнення бланку для голосування в паперовому або електронному вигляді [23].

Положення передбачає, що за рахунок коштів громадського (партиципаторного) бюджету м. Суми можуть реалізовуватись проекти загальноміського та локального (місцевого) характеру. При цьому обсяг витрат на реалізацію загальноміського проекту не повинен перевищувати 1000,0 тис. грн., локального – 500,0 тис. Гривень (у 2016 р.) та до 1000,0 тис (у 2017 р).

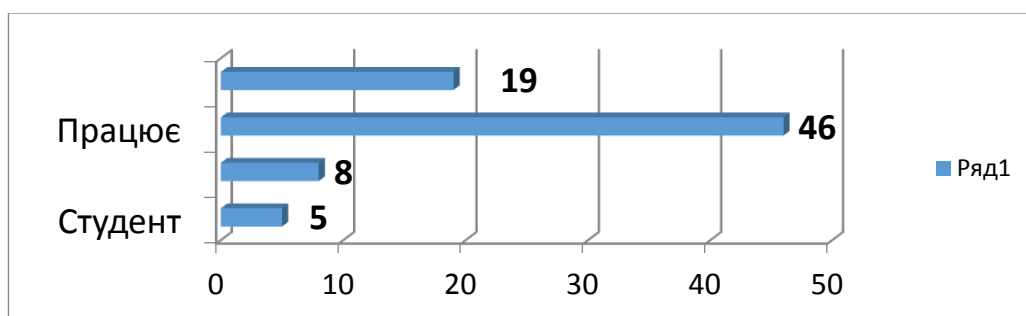
Оскільки в Сумах формування партиципаторного бюджету відбувається вже два роки, це дозволяє отримати перші порівняння. А також, дозволяє прослідкувати перші результати реалізації проектів. Дійсно, чи не вперше громада отримала реальну можливість запропонувати владі проекти, підтримані «знизу» і які здатні вирішувати актуальні локальні проблеми. Зокрема, в рамках реалізації проекту до Сумської міської ради протягом червня 2016 р. було подано 75 проектів: 20 – загальноміських та 55 – локальних. Після опрацювання проектів та їх аналізу фахівцями структурних підрозділів міської ради спільно з авторами на голосування було винесено 59 проектів, 11 з яких – загальноміські, 48 – локальні. Оскільки проекти 2016 року пройшли повний цикл реалізації, ми будемо, переважно, аналізувати саме їх реалізацію. Проте, для порівняння, у 2017 р. було подано 82 проекти: 22 – загальноміських та 60 – локальних, з них до переліку на голосування потрапив 51 проект – це 14 загальноміських ініціатив та 37 локальних проектів. Тобто є тенденція до збільшення кількості та якості проектів (однак про це пізніше).

Відповідно до офіційно оприлюдненої інформації [23] більшість громадян отримало інформацію від друзів, знайомих та інтернет ресурсів. Меншою мірою громадяни скористались інформацією, наданою друкованими ЗМІ та теле-радіо ресурсами.



### Розподіл за джерелами інформації про громадський бюджет

Більшість авторів проектів є працюючими громадянами. Друге місце серед ініціаторів проектів посіли особи пенсійного віку. Найменшу кількість проектів підготували особи, які не мали постійного місця роботи та студенти.



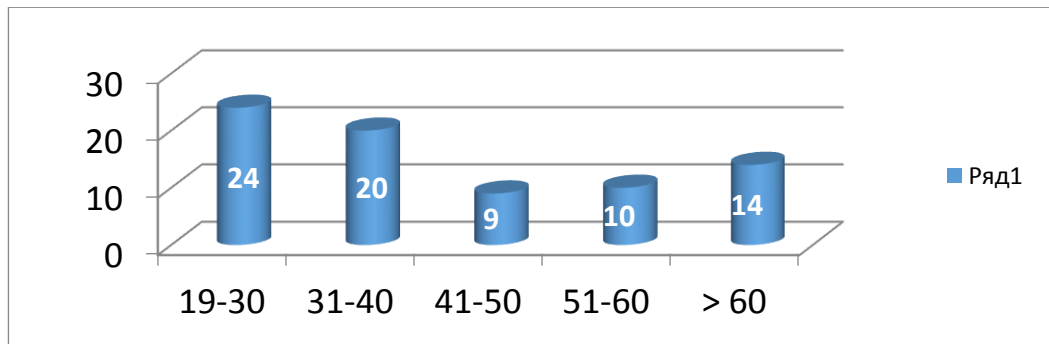
### Розподіл проектів за статусом їх авторів

Цікавою інформацією стало і те, що першу хвилю ініціатив підтримали одноосібні автори, адже відсоток проектів поданих одноосібно склав 55%. Це може свідчити про низький рівень активності громадських організацій, або про їх недовіру до даної пропозиції.



### Розподіл проектів за авторством

Віковий розподіл серед авторів проектів виявився нерівномірним. Найбільшу активність у цьому питанні виявили молоді люди, віком від 19 до 30 років. Тим не менше, доволі активними виявились особи понад 60 років.



### Розподіл проектів за віком авторів

Гендерний показник активності у представленому питанні виявився на користь жінок. Так, 63% авторів проектів виявились представниками жіночої статі.



### Розподіл проектів за гендерним показником

Проголосувати можна було у одному з 43-х пунктів для голосування паперовим бланком з 24 жовтня по 6 листопада включно. Кожен мешканець міста міг обрати два проекти (один загальноміський та один локальний), або ж один із цих двох категорій. Голосування також відбувалось на сайті <http://initiativ.e-dem.in.ua/sumy>. Переможцями голосування стали проекти, які набрали найбільшу кількість голосів за рейтинговою системою. Підсумки голосування затверджуються Координаційною радою з питань громадського (партиципаторного) бюджету м. Суми. Підтримані містянами проекти були реалізовані міською владою у 2017 році. Паралельно розпочався і новий цикл громадського бюджету (обговорення правил, подача проектів, експертна оцінка, голосування, визначення переможців). Реалізація даного проекту стала можливою за участі іноземних інвесторів, зокрема, таких як Фонд Східна Європа, що фінансується Швейцарською Конфедерацією та функціонує в

рамках програми «Електронне самоврядування задля підзвітності влади та участі громади (EGAP).

Аналіз електронного голосування показав наступне. Усього на сайт було подано 1110 голосів. На жаль, 10 з 59 проектів так і залишилися з "0" у рядку. Сумська громада віддала перевагу проектам, пов'язаним із організацією зон відпочинку. ТОП-10 загального рейтингу є таким:

- 021. Купол бачення (Dome of Visions) - 151
- 017. Здорова нація-сильна громада-багата Україна - 94
- 024. Спортивне містечко - 92
- 057. Я люблю Чешку<sup>1</sup> - 62
- 010. Фізкультурно-оздоровчий комплекс "Відкритий CROSSFIT-майданчик" - 61
- 035. Спортивний майданчик для дітей та дорослих "Зоряний" - 58
- 031. Будівництво скверу біля будинку 81Б по вул. Ковпака в м. Суми - 56
- 049. Соціальна (безкоштовна) школа англійської мови - 55
- 036. ЕКО-ПАРК - 53
- 038. Здорова нація - майбутнє України – 44.

На прикладі реалізації партиципаторного бюджетування у м. Суми, у якому в якості особи, що має право проголосувати за той чи інший проект, вдалося взяти участь особисто авторам даної роботи, слід відзначити його нестандартність, але успішність. Адже вдалось досягнути прозорості процедури та отримати підтримку мешканців. На наше переконання, в довгостроковій перспективі при отриманні позитивних щорічних результатів стане можливим і формування стратегічного мислення у мешканців громади, яка має навчитись ініціювати саме те, що їй потрібно та обирати необхідні проекти.

Однак є і ложка дьогтю в реалізації партиципаторного бюджетування на прикладі м. Суми. Мова йде про строки реалізації проектів. Проаналізувавши велику кількість поданих проектів, необхідно зазначити, що значна їх частина

---

<sup>1</sup> озеро Чеха, одне з улюблених місць відпочинку сумчан

стосується безпосередньо будівництва спортивних майданчиків, реставрації споруд, які ще з часів Радянського Союзу припинили функціонувати (напр. розважальний комплекс «Романтика» м. Суми) або благоустрою міста (облаштування зон відпочинку в скверах чи парках) і лише малий відсоток проектів має освітньо-культурний напрямок. Це прямо впливає на строки їх реалізації. Оскільки після того, як «проект-переможець» увійде в стадію реалізації, вступає в силу законодавство сфері будівництва, яке не дає змогу почати його реалізацію. Як відомо, відповідно до ст.877 ЦКУ, підрядна організація розпочинає роботи лише після того як будуть «вирішені всі проблеми з проектною документацією» [30]. В середньому для того, щоб лише скласти проект невеликої складності необхідно півтора-два місяці. Однак це лише перша перепона на шляху. Після того, як його підготовку буде завершено, необхідно подати проект для проведення державної експертизи проекту будівництва, оскільки будівництво здійснюється за рахунок бюджетних коштів [24]. Дана експертиза займає 45 робочих днів і в середньому коштує 7000 грн., оскільки такі об'єкти в більшості випадків належать до класу наслідків СС2 (середній клас наслідків). Після того, як отримано експертний звіт необхідно подати заяву на видачу дозволу на початок будівництва до Державно-архітектурно будівельної інспекції (ДАБІ), розгляд якої здійснюється протягом 10 днів, після чого спеціалісти даної установи здійснюють виїзд на об'єкт будівництва і вирішують питання щодо видачі дозволу [22]. Дана послуга на даний час коштує 7200 грн. у Сумській області. До речі всі вищеперераховані витрати необхідно включити до вартості проекту. І лише після всіх бюрократичних затверджень розпочинаються будівельні роботи. Наприклад, спортивний майданчик для дітей та дорослих «Зоряний», відповідно до партиципаторних зобов'язань встановили лише наприкінці грудня 2017 року. Зрозуміло, що якість таких робіт може розчарувати громадян, зацікавлених у проекті і, в подальшому, це може привести до втрати довіри до самої ідеї. Однак проходження даної дозвільної процедури є обов'язковим, оскільки будівництво об'єктів повинно бути безпечним і побудована споруда повинна

відповідати діючим державним стандартам та будівельним нормам. На нашу думку, якщо розпочати реалізацію проекту в квітні-травні місяцях, то проблема буде вирішена, оскільки очевидно, що будівельне законодавство під партиципаторний бюджет підлаштовувати ніхто не буде.



Тим не менше, партиципаторний бюджет є важливим інструментом «активного» управління громадою напрямами розвитку рідного міста\території. Мешкані міста не просто залучаються до процесу управління містом, а й долучаються до процесів обговорення його проблем та спільно знаходять способи їх вирішення. Партиципаторне бюджетування призводить в кінцевому рахунку до формування співвідповідальності за публічно прийняті рішення, що відповідає філософії самоврядного демократичного мислення. Останнє є особливо актуальним, адже досить тривалий час українська державність формувалась на фоні ігнорування потенціалу місцевих громад, штучно створюючи неприродні перешкоди наявним ініціативам. Події останніх років довели, що зміни можливі, якщо будуть функціонувати реальні, правильно сплановані та запроваджені проекти, яким зокрема є партиципаторне бюджетування.

Аналіз досвіду запровадження партиципаторного бюджетування у м. Суми дозволив встановити, що успіх реалізації партиципаторного бюджетування залежить від ретельного виконання етапів його реалізації. Так,



наприклад, освітньо-інформаційна кампанія і оцінювання повинні супроводжувати процес в цілому та кожний з його окремих етапів.

Детальний перебіг *обов'язкових етапів* (наприклад, тривалість кожного з етапів, інструменти реалізації, зокрема, спосіб голосування або формула, за якою відбуватимуться дискусії та обговорення проектів) повинен бути визначений на місцевому рівні, з урахуванням існуючих потреб і можливостей [17]. Діапазон методів, які застосовуються для різних етапів (наприклад, вибір каналу комунікації в рамках інформаційно-освітньої кампанії) може бути різний – від стандартних до найбільш складних та інноваційних. Однак, без огляду на масштаб або місцевий варіант процесу, він завжди повинен відбуватись з дотриманням загальних принципів, розроблених для партиципаторного бюджету і описаних в другому розділі.

Партиципаторний бюджет повинен бути не одноразовою подією, а мати циклічний характер. Він також має бути частиною нормального циклу роботи органу місцевого самоврядування – починаючи з моменту визначення потреб і обговорення пріоритетів на наступний рік, вибору проектів для реалізації і врахування їх у бюджеті на наступний рік, і завершуючи реалізацією проектів, які було обрано в рамках даної процедури.

Необхідно зазначити, що запровадження партиципаторного бюджетування повинно стати предметом обговорення за участю адміністрації територіальної громади, міського голови, депутатів та інших державних службовців.

Конкретні положення та правила перебігу процесу партиципаторного бюджетування повинні розроблятися з урахуванням місцевих умов, зокрема, розмірів місцевості, традиційного поділу різних його частин тощо. Однак, партиципаторний бюджет лише тоді буде дійсно бюджетом участі, якщо рішення щодо кінцевого вигляду процедури будуть приймати не лише представники влади чи управлінь, але й також безпосередньо мешканці. Ключове значення має надання можливості мешканцям висловити свої думки

чи зауваження шляхом, наприклад, участі в роботі групи з питань партиципаторного бюджету та в загальних консультаціях.

Під час підготовки та подання проектів слід врахувати наступне. Право подати проект повинні мати окремі мешканці (фізичні особи). Мешканці повинні мати гарантований доступ до інформації, необхідної для підготовки проектів, зокрема інформації щодо тематики завдань та заходів гміни/громади – тематичних сфер, яких можуть стосуватись проекти (якщо в цьому плані існують будь-які обмеження), мапи власності земельних ділянок (на мапі, яку можна буде завантажити з веб-сайту органу місцевого самоврядування, повинні бути позначені території та площі, що перебувають у власності громади), орієнтовні витрати на реалізацію тих чи інших завдань в рамках виконання завдань громади (наприклад, сума витрат на встановлення лавки, вуличного ліхтаря, спорудження 1 м<sup>2</sup> тротуару тощо). Цей етап процесу повинні супроводжувати особливо активні дії та заходи інформаційного та освітнього характеру, основна мета яких полягатиме в інформуванні мешканців про можливості і умови подання проектів [29].

Чудовою ідеєю буде створення на даному етапі можливості для зустрічей, спільного обговорення і роботи мешканців над проектами, наприклад, у вигляді дискусій або ж семінарів на рівні мікрорайону/житлового масиву. Це може бути особливим шансом для громадських організацій чи рад допоміжних організаційних одиниць підвищити активність мешканців на місцевому рівні. На нашу думку цей етап необхідно запланувати хоча б 3 тижні.

Необхідно визначити термін (наприклад, в середині строку, відведеного на подання заявок), який дозволить заявникам внести зміни або ж виправити формальні помилки і знову подати проект. На даному етапі хорошою практикою є спілкування завдяки допомозі бюро заявників проектів тих авторів проектів, які незалежно один від одного подали подібні проекти (наприклад, проекти будівництва двох дитячих майданчиків в одному місці, які відрізняються між собою лише розміром та видом встановленого обладнання), оскільки це дасть можливість або об'єднати проекти або ж відмовитись від

одного з подібних на користь іншого. Однак, необхідно пам'ятати, що рішення щодо об'єднання проектів можуть приймати лише самі автори проектів.

Перевірка проектів повинна мати виключно формально-технічно-правовий характер, тобто, необхідно перевірити чи даний проект належить до сфери завдань громади, чи він не суперечить діючому законодавству (зокрема, нормативноправовим актам місцевого самоврядування – планам просторового благоустрою чи стратегічним документам на місцевому рівні), а також чи вартість проекту не перевищує суми, виділеної на проекти в рамках партиципаторного бюджету в даній територіальній одиниці. Більш детальна оцінка пропозиції – її пріоритетності, придатності для громади тощо – повинна здійснюватися мешканцями, згідно з головною ідеєю процесу партиципаторного бюджетування.

У випадку відхилення проекту, працівники органу самоврядування, які здійснювали його перевірку, повинні обґрунтувати своє рішення і представити його громадськості (а також авторам проекту).

На етапі детальної перевірки працівники органу самоврядування повинні підтримувати зв'язок з заявниками проектів з метою внесення останніми можливих змін в проектах, необхідних для позитивної оцінки проекту, наприклад, зміни місця реалізації проекту, збільшення вартості проекту чи зміни його обсягу в рамках певної суми, передбаченої на його реалізацію. Будь-які зміни в кінцевому варіанті проекту повинні вноситись лише за згодою заявника проекту.

Повний список проектів, які пройшли перевірку з позитивним результатом і були допущені до голосування, а також відхилених проектів (з поданням причини відхилення) після затвердження їх групою з питань партиципаторного бюджету повинні бути якомога швидше оприлюднені.

Вибір проектів для подальшої реалізації повинен відбуватись шляхом загального голосування мешканців [29]. Таке голосування повинно проводитись як в своїй традиційній формі (в пунктах для голосування і шляхом заповнення надрукованих бланків), так і за посередництвом інтернету.

При виборі проектів для подальшої реалізації в рамках партиципаторного бюджетування можна використовувати, наприклад, ординарне (преференційне) голосування (рейтингове), яке дозволяє вибирати декілька проектів, які особа, що голосує, вважає вартими уваги і подальшої реалізації, але кожний з яких вона повинна оцінити за ступенем важливості. Такий спосіб голосування дозволяє проголосувати максимально за 5 проектів зі списку, розташувавши їх в ієрархічному порядку від 1 до 5 (відповідно, оцінюючи кожний проект певною кількістю балів (від 1 до 5); вирішальною буде сума балів, яку набрав кожний проект в процесі голосування.

Для проведення електронного голосування необхідно попередньо подбати про реєстрацію голосуючих, використовуючи для цього їх адреси електронної пошти. Саме на електронну адресу після того, як дана особа проголосує, буде відправлятися посилання, яке буде підтвердженням, що голос зараховано. Однак, щоб запобігти можливим помилкам, які можуть призвести до недійсності голосів, таку процедуру слід ретельно запланувати, описати і пояснити потенційним учасникам електронного голосування.

Надзвичайно важливо, щоб участь мешканців в даному процесі не закінчувалася разом з передачею завдань для їх подальшої реалізації органам місцевого самоврядування, а продовжувалась і мешканці могли в робочому порядку спостерігати за процесом реалізації і в певній мірі «контролювати» те, що відбувається з результатами їхньої участі – спостерігати за тим, як результати даної процедури набувають реального виміру і впливають на функціонування їхньої громади.

Моніторинг перебігу процесу партиципаторного бюджетування повинен здійснюватись громадською моніторинговою групою, що складається з мешканців і/або незалежних експертів, обраних в рамках прозорості та чіткої спеціально розробленої для цього процедури.

Оцінювання повинно відбуватись крок по кроку, тобто, тривати протягом усього процесу (наприклад, у формі накопичення даних щодо перебігу окремих етапів процесу). Заходи та дії в рамках оцінювання повинні проводитись як за

участю організаторів і причетних до процесу осіб (групи, державних службовців, залучених на різних етапах процесу), так і безпосередньо учасників процесу (мешканців), оскільки такий підхід дозволить оцінити процес з різних сторін.

Результатом оцінювання повинні стати рекомендації щодо змін і виправлень, які необхідно внести до процедури – організатори партиципаторного бюджету повинні бути відкритими і передбачити можливість внесення змін в правила і положеннях стосовно перебігу процесу на наступні роки.

Партиципаторний бюджет – це процес, який вимагає багато часу і сил, особливо в перші роки його реалізації. Процедура повинна базуватись на взаємній довірі мешканців і представників місцевих органів влади. Успішний процес партиципаторного бюджетування вимагає відповідального підходу до процесу в цілому та участі в ньому кожної зі сторін. Надзвичайно важливим є сумлінне подання місцевою владою інформації стосовно фінансової ситуації, яка дозволяє виділити певну суму коштів на запровадження даного процесу, а також прояв з боку мешканців розуміння можливих процедурних обмежень (за умови, що влада і посадові особи докладуть зусиль, щоб таких обмежень було якомога менше і не будуть «прикриватися» процедурами, існуючими в органах місцевого самоврядування) [18].

Таким чином отриманий досвід щодо запровадження партиципаторного бюджетування у м.Суми, аналіз послідовності його запровадження створює необхідні передумови для поширення цього досвіду на інші громади.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до мети та поставлених завдань представленої наукової роботи були зроблені наступні висновки.

1. Головна ідея партиципаторного бюджетування полягає в залученні мешканців до процесу управління містом або ж регіоном, а також використання в цих моментах елементу обговорення, тобто дискусій в широкому колі учасників спільноти, які є «експертами своєї справи», знають свої потреби і долучаються до розмови про пріоритети громади з перспективи її спільного блага. Ця відкритість, бажання залучити до процесу мешканців не є метою самою по собі: все це повинно призвести до ефективного використання коштів місцевого бюджету та побудови відносин з місцевою громадою. Правильно спланований і запроваджений процес партиципаторного бюджетування має всі шанси стати тим інструментом, завдяки якому мешканці зможуть відчутти реальну свіввідповідальність за життя своїх громад, а також за допомогою якого будуть «вправлятися» у співпраці задля їхньої користі (розробляючи проекти, проводячи дискусії/обговорення і, як кінцевий результат, мобілізуючи зусилля для здійснення відповідального вибору проектів, які в подальшому будуть реалізовані).

2. Одним із “факторів успіху” партиципаторного бюджетування є обізнаність громадян із можливістю не просто впливати на цей процес, а власноруч формувати витрати місцевого бюджету. На даний час індикатори такої обізнаності свідчать про її не задовільний стан, що формує певну перспективу для посилення інформаційної інтервенції в даній сфері (напр. розвиток обізнаності громадян у соціальних мережах, поширення інформації під час суспільних заходів із широким залученням громадян, створення освітніх курсів тощо).

3. Успіх партиципаторного бюджетування залежить від вироблення чіткої процедури та її послідовного впровадження. Аналіз досвіду впровадження партиципаторних бюджетів дозволяє наголосити на необхідності створення

координаційної групи, яка відповідатиме за перебіг процесу безпосередньо в органі місцевого самоврядування або ж обрати особу, яка координуватиме цей процес з поміж працівників органу місцевого самоврядування.

4. Авторитет партиципаторного бюджетування, діалогу “громадянин-влада” прямо залежить від першого досвіду реалізації партиципаторної ініціативи, передусім від якості та строків реалізації проектів. Відкладення реалізації проектів на останній місяць календарного року – грудень, не просто є не раціональним рішенням, а й подекуди ставить під сумнів саму ідею партиципаторного бюджетування.

5. Для успішного запровадження партиципаторного бюджетування важливе значення має усвідомлення всіма учасниками даного процесу наслідків потенційних змін, до яких він може призвести – як у вигляді збільшення активності мешканців в житті громади, так і у вигляді додаткових обов’язків для органу самоврядування та управлінь, причетних до даної процедури.

Партиципаторний бюджет може бути ефективним знаряддям освіти та навчання в сфері самоврядування – він спонукає мешканців до ознайомлення з механізмами побудови і витрат місцевого бюджету, змушує їх приймати виважені рішення стосовно раціональності використання бюджетних коштів, а також задумуватись над перспективами і загальним баченням розвитку даної місцевості. Все це знаходить своє відображення в способі побудови бюджету. Отже, слід розглядати партиципаторний бюджет не лише як інструмент, який можна застосувати в будь-яких обставинах, але й також як елемент конкретної філософії самоврядування як спільноти, тобто сукупності влади і мешканців однієї територіальної одиниці, які співпрацюють між собою заради розвитку останньої.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Abers R. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*. 1998. № 26 (4). P. 511–537.
2. Baiocchi G. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society*. 2001. № 29 (1). P. 43–72.
3. Bassoli M. Participatory budgeting in Italy. *An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements*, in: *International Journal of Urban and Regional Development*. 2012. S. 1183-1203.
4. Folschner A. Participatory budgeting in Central and Eastern Europe. *The International Bank for Reconstruction and Development*. 2007. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> (last accessed: 01.12.2017).
- Ed. A. Shah. Participatory Budgeting. The World Bank. Washington, 2007. 269 p. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> (last accessed: 01.12.2017).
6. Participatory budgeting values, principles and standards, The Participatory Budgeting Unit. 2008. URL: <http://partycypacjaobywatelska.pl/publkacja/unpacking-the-values-principles-and-standards-of-participatory-budgeting/>, s.4 (last accessed: 04.12.2017).
7. Participatory Budgeting in the UK – A toolkit. URL: [http://library.uniteddiversity.coop/Decision\\_Making\\_and\\_Democracy/Participatory\\_Budgeting/Participatory\\_Budgeting\\_Toolkit.pdf](http://library.uniteddiversity.coop/Decision_Making_and_Democracy/Participatory_Budgeting/Participatory_Budgeting_Toolkit.pdf) (last accessed: 04.12.2017).
8. Sintomas Y. Participatory budgeting in Europe .2008. S. 164-78.
9. Wampler B. A guide to participatory budgeting, in: Participatory budgeting . Washington. S. 21-55.



10. Wampler B. A Guide to Participatory Budgeting. *Paper presented at the third conference of the International Budget Project*. 2000. November 4. URL: <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf> (last accessed: 07.12.2017).
11. Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. С. 20-35.
12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 11.12.2017).
13. Василик О. Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України. Київ, 2012. 544 с.
14. Енциклопедичний словник з державного управління. / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
15. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України в умовах реформування. Одеса, 2012. 172 с.
16. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. *Вісник ТАНГ*. 2012. № 1. С. 23–27.
17. Мартель Б. Громадянська активність на прикладі партиципаторного бюджету. *Асоціація “Торografie” (м.Лодзь) Юстина Півко, Центр суспільних комунікацій” (Варшава)*. 2015. URL: <http://www.rada.cherkasy.ua/upload/Gromada%20aktivna.pdf> (дата звернення: 12.12.2017).
18. Мартель Б. Партиципаторний бюджет. *Асоціація “Торografie” (м.Лодзь) Юстина Півко, Центр суспільних комунікацій” (Варшава)*. 2015. URL: <https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.radapoltava.gov.ua%2Ffiles%2F2.%2520Zagalna%2520informaciya.pdf&name=2.%20Zagalna%20informaciya.pdf&lang=uk&c=585438ec17fd&page=65> (дата звернення: 14.12.2017).

19. Музика-Стефанчук О. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах. *Юридичний вісник України*. 2012. № 42. 694 с.

20. Поняття «партиципаторний бюджет». URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82) (дата звернення: 18.12.2017).

21. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19> (дата звернення: 20.12.2017).

22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17.01.2017 №1817-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1817-19> (дата звернення 22.12.2017).

23. Про громадський (партиципаторний) бюджет м. Суми: Положення Сумської міської ради від 30.03.2016 № 504-МР URL: <https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/partitsipatornij-byudzhet.html> (дата звернення: 25.12.2017).

24. Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 560. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF> (дата звернення 25.12.2017).

25. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 26.12.2017).

26. Результати голосування в «Громадському проекті»: 50 міст, 3 тис. проектів, 340 тис. голосів. URL: <https://www.imena.ua/blog/gromadskyi-proekt-info/> (дата звернення: 22.12.2017).

27. Туманская Ю. В. Анализ зарубежной практики формирования доходов местных бюджетов. *Дайджест – финансы*. 2013. № 3. С. 48–51.
28. У чому причина успіху Швейцарії?.URL: <http://terhromady.info/international/schweiz-erfolg/> (дата звернення: 22.12.2017).
29. Фундація Лабораторія суспільних досліджень та інновацій «Сточня» Стандарти процесів партиципаторного бюджетування в Польщі. *Фундація Лабораторія суспільних досліджень та інновацій «Сточня»*. 2015. Видання друге. С. 6-28. URL: [http://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/05/standardy\\_budzetow\\_wydanie-II-3.pdf](http://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/05/standardy_budzetow_wydanie-II-3.pdf) (дата звернення: 22.12.2017).
30. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 №435-IV.URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 22.12.2017).

## АНОТАЦІЯ

**Актуальність теми.** На сучасному етапі розвитку України в умовах системного реформування місцевого самоврядування виникає необхідність у пошуку способів його адаптації на регіональному й локальному рівнях до сталих європейських традицій демократичного управління, посилення ролі самоврядних структур, вирішення проблемних питань правового регулювання процесів децентралізації, а також процедурних питань розподілу, передачі й делегування владних повноважень, зокрема формування та розподілу місцевих бюджетів. Водночас сталий розвиток інституту місцевого самоврядування в сучасних демократіях, запровадження принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації зумовлює необхідність здійснення в Україні системних реформ, спрямованих на активізацію місцевих ініціатив. Одним із дієвих інструментів активізації місцевих громад є партиципаторний бюджет, практика впровадження якого в Україні лише набирає обертів та потребує аналізу, а за успішної реалізації - підтримки.

Актуальність теми представленої наукової роботи підтверджує також ступінь наукової розробки проблеми дослідження. У численних працях провідних вітчизняних та зарубіжних науковців, присвячених проблематиці організаційного забезпечення діяльності самоврядних структур, розглядаються окремі напрями реалізації політики територіального розвитку. Під час написання наукової роботи теоретичним підґрунтям для представленого дослідження стали роботи В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, О.Ф.Андрійко, М.О.Баймуратова, Ю.П.Битяка, С.І. Запари, Н.Р.Нижник, О. В. Роговенка, І.В. Яковюка та багатьох інших. Вивчення праць зазначених вчених дало змогу конкретизувати мету, завдання і напрями дослідження.

**Мета** представленої роботи полягає в дослідженні інституту партиципаторного бюджетування, здійсненні аналізу його запровадження в Україні на основі кращого європейського та світового досвіду.

Основними *завданнями* представленої наукової роботи є аналіз європейського та світового досвіду щодо запровадження партиципаторного бюджетування, визначенні правових передумов надання послуг партиципаторного бюджетування, успішної практики організації та проведення партиципаторного бюджетування, проведення оглядового аналізу особливостей впровадження партиципаторного бюджету в Україні.

**Методика дослідження.** Під час виконання представленого наукового дослідження використовувались такі методи, як *аналіз* (за допомогою якого здійснювався поділ розуміння категорії «партиципаторний бюджет» на окремі властивості), *системний метод* (використання наявної інформації для побудови системи взаємозв'язків елементів об'єкта дослідження), *емпіричний метод* (полягає у послідовному здійсненні спостереження, вимірювання, моделювання, прогнозування та перевірки прогнозу, пов'язаного із застосуванням партиципаторного бюджетування, порівняльний метод (здійсненні аналізу партиципаторного бюджетування в Україні на основі кращого європейського та світового досвіду) тощо.

**Загальна характеристика роботи.** **Об'єктом** представленого дослідження є бюджет розвитку місцевих громад. **Предметом** конкурсної роботи виступають правовідносини, щодо застосування партиципаторного бюджетування, як однієї із форм розвитку ініціативи місцевих громад. Під час написання представленої наукової роботи брались до уваги результати експериментального запровадження партиципаторного бюджетування у м. Суми протягом двох років, власний досвід участі у проекті.